

University of Groningen

Kwaliteitsbewaking onder de nieuwe Jeugdwet

Bex-Reimert, V.M.; Brink, Barbara; gerritsen, willemien

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version

Early version, also known as pre-print

Publication date:

2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Bex-Reimert, V. M., Brink, B., & gerritsen, W. (2016). *Kwaliteitsbewaking onder de nieuwe Jeugdwet*. Paper gepresenteerd op Jaarcongres onderzoeksprogramma public trust and public law, Groningen.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Tweede jaarcongres Public Trust and Public Law

9 december 2016

Kwaliteitsbewaking onder de nieuwe Jeugdwet

Viola Bex-Reimert, Barbara Brink en Willemien Gerritsen

1. Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Jeugdwet in werking getreden.¹ Deze wet, die de Wet op de jeugdzorg heeft vervangen, zet sterk in op de eigen kracht van de jongere en diens omgeving. Om dit te faciliteren, zijn de taken van de provincies en het Rijk op het gebied van de jeugdzorg naar de gemeenten overgeheveld. Er is nu één wettelijk kader (de Jeugdwet) en één financieringssysteem, uitgevoerd door de gemeenten. Achterliggende gedachte is dat de decentralisatie van taken naar de gemeenten zou moeten leiden een eenvoudiger en doelmatiger systeem waarbij de cliënt centraal komt te staan.²

Maar is er wel één bestuurslaag die de regie krijgt over het gehele stelsel, zoals de Memorie van Toelichting stelt?³ De gemeenten zijn weliswaar bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet⁴, maar het Rijk, zo stelt het kabinet in de Memorie van Toelichting (MvT), blijft systeemverantwoordelijk.⁵ Daarnaast zijn er drie verschillende inspecties verantwoordelijk voor het toezicht op de kwaliteit van de jeugdzorg; de inspecties van Jeugdzorg, Veiligheid en Justitie en Gezondheidszorg. Deze inspecties vallen onder de verantwoordelijkheid van de ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Veiligheid en Justitie, afhankelijk van het type zorg waar toezicht op wordt gehouden.⁶ Uit de wet blijkt niet duidelijk wat de onderlinge verhouding tussen deze inspecties precies is.

Deze situatie is op zich niet nieuw; ook onder de Wet op de Jeugdzorg waren er meerdere inspecties belast met het toezicht op de aanbieders van jeugdzorg. Wat wel nieuw is, is dat de gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg. Dit roept de vraag op hoe deze inspecties, die vallen onder de verantwoordelijkheid van het Rijk, zich verhouden tot de gemeenten.

De nieuwe bevoegdheidstoedeling en verantwoordingsstructuren roepen allerhande overige vragen op. Want zijn de gemeenten wel de juiste bestuurslaag om deze bevoegdheden bij te beleggen nu in rap tempo en op instigatie van het Rijk allerlei samenwerkingsverbanden worden opgezet voor het inkopen van specialistische jeugdzorg. En wat te doen als het budget van een gemeente voor het einde van het jaar opgesoupeerd is? Kan de gemeente dan weigeren om jeugdzorg te verstrekken aan haar burgers? Dergelijke vragen gaan over de gekozen uitvoerings- en verantwoordingsstructuur. Zoals gezegd, is deze structuur gekozen om het systeem doelmatiger te maken. In dit paper vragen wij ons in het verlengde hiervan af welke gevolgen de introductie van nieuwe verantwoordingsstructuren in de jeugdzorg heeft voor de kwaliteitsbewaking van de jeugdzorg: wie zorgt voor de kwaliteitsbewaking,

¹ Besluit van 14 november 2014, houdende de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Jeugdwet, de Invoeringswet Jeugdwet en enkele andere wetten die daarmee verband houden, alsmede het Besluit Jeugdwet, *Stb.* 2014, 443.

² *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 2.

³ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 3.

⁴ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 3.

⁵ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 5.

⁶ Artikel 9.1 Jeugdwet

wie bepaalt wat het kwaliteitsniveau is en wie roept wie ter verantwoording als de kwaliteit van de zorg ondermaats is? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, wordt in paragraaf 2 aandacht besteed aan de nieuwe verantwoordingsstructuren. In paragraaf 3 wordt dieper ingegaan op de motieven van de wetgever om voor deze verantwoordingsstructuren te kiezen. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de vraag wat deze verantwoordingskeuzes op het gebied van de kwaliteitszorg betekent.

2. Verantwoordingsstructuren in de Jeugdwet

Na de decentralisatie voor de jeugdzorg zijn er meerdere bestuursorganen verantwoordelijk geworden voor het toezicht op de Jeugdwet. Onder de Jeugdwet zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het jeugdbeleid, variërend van het consultatiebureau tot de gesloten jeugdzorg. De gemeenteraad houdt hier in eerste instantie toezicht op. Ook zijn er landelijke inspecties ingesteld die enerzijds de naleving van de Jeugdwet controleren en anderzijds onderzoek doen naar de kwaliteit van het jeugdstelsel in het algemeen. Daarnaast kunnen verschillende ministers vanuit hun stelselverantwoordelijkheid interbestuurlijk toezicht uitoefenen. Ten slotte controleert het parlement of de ministers hun stelselverantwoordelijkheid waarmaken.

2.1. Gemeenteraad

In 2015 hebben gemeenten bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid gekregen voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg bij opgroeien en opvoeden, stoornissen en psychische problemen.⁷ Hun verantwoordelijkheid is vastgelegd in de jeugdhulpplicht van art. 2.3 Jeugdwet. Tevens zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de jeugdreclassering en jeugdbescherming op grond van art. 2.4 Jeugdwet. Het college van burgemeester en wethouders is belast met de uitvoering. De gemeenteraad houdt toezicht op deze uitvoering.⁸ De gemeenteraad is dus de eerstelijnstoezichthouder op het jeugdbeleid.

Vanuit de Gemeentewet heeft de gemeenteraad een aantal controlerende bevoegdheden.⁹ Zo is het college van B&W verplicht inlichtingen te geven en verantwoording af te leggen aan de gemeenteraad voor het gevoerde bestuur ex. art. 169 Gemeentewet. Ook heeft de gemeenteraad ingevolge art. 155a Gemeentewet een enquêterecht. Daarnaast is er de plaatselijke rekenkamer art. 182 Gemeentewet. Deze is bevoegd alle documenten van het gemeentebestuur te onderzoeken voor zover de rekenkamer dat voor de invulling van haar taak nodig acht. Tenslotte legt het college jaarlijks financiële verantwoording af aan de gemeenteraad ex. art. 197 Gemeentewet.

2.2. Landelijke inspecties

De inspectie Jeugdzorg (IJZ) heeft op grond van artikel 9.1 van de Jeugdwet de taak om de kwaliteit van de jeugdzorg te onderzoeken. Er worden in de wet meerdere instellingen genoemd waar de inspectie toezicht op houdt. Het onderzoek naar de kwaliteit ziet op de kwaliteit van het jeugdstelsel in algemene zin. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar de algehele effectiviteit van het jeugdstelsel. De inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) heeft een soortgelijke verantwoordelijkheid omdat zij een toezichtstaak heeft over het functioneren van het gehele zorgstelsel. Daarnaast heeft de IGZ een rol

⁷ *Kamerstukken II 2012/13 33648,3 p.14 (MvT)*

⁸ *Kamerstukken II 2012/13 33648,3 p.18 & 26 (MvT)*

⁹ Munneke, S.A.J. (2013). De staatsrechtelijke rol van de gemeenteraad bij decentralisaties. In H. Bosselaar (Ed.), *Bouwplaats lokale verzorgingsstaat. Wetenschappelijke reflecties op de decentralisaties in de sociale zekerheid en zorg* (pp. 75-87). Den Haag: Boom Lemma uitgevers <http://www.rug.nl/research/portal/files/20138493/Hoofdstuk6.pdf>

omdat zij toezicht houdt op de jeugdgezondheidszorg, de jeugd-ggz en jeugd met een beperking.¹⁰ Op grond van artikel 9.1 lid 2 van de Jeugdwet heeft de inspectie van Veiligheid en Justitie (IVenJ) tot taak om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van de strafrechtelijke beslissingen. De inspecties houden ingevolge art. 9.1 lid 5 Jeugdwet rekening met de behoeften van gemeenten.

De inspecties baseren hun kwaliteitstoezicht op kwaliteitscriteria. Deze worden deels opgesteld op basis van hun eigen onderzoeken. Daarnaast wordt er bijvoorbeeld gekeken naar richtlijnen van het Nederlands Jeugdinstituut (Nji).¹¹ Deze richtlijnen zijn veldnormen voor de kwaliteit van de jeugdzorg. Wanneer deze veldnormen niet bestaan, zullen inspecties zelf normen opstellen.

Naast het kwaliteitsonderzoek is er nalevingstoezicht op grond van art. 9.2 Jeugdwet. Dit toezicht wordt ook uitgevoerd door de IVenJ, de IJZ en de IGZ.¹² Deze vorm van toezicht, die een handhavende taak inhoudt, kunnen zij op eigen initiatief kunnen uitvoeren, maar ook naar aanleiding van opdrachten van VenJ of VWS, of op verzoek van een betrokken gemeente. Doel van het nalevingstoezicht is dat de regels uit de Jeugdwet worden gehandhaafd.

De inspecties IVenJ, IJZ en IGZ werken samen in het Landelijk Toezicht Jeugd.¹³ Zij treden op als ware zij één inspectie.¹⁴ Deze drie inspecties werken op het gebied van jeugd ook nog in een groter verband samen: het Samenwerkend Toezicht Jeugd. In dit verband zijn de inspectie van Onderwijs en de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid ook betrokken. Het Landelijk Toezicht Jeugd heeft het Inspectieloket Jeugd ingericht.¹⁵ Daar kunnen gemeenten terecht met hun vragen. Gemeenten worden als dat nodig is doorgestuurd naar de verantwoordelijke inspectie.

De inspecties houden toezicht op de instellingen, niet op de gemeenten; dat is interbestuurlijk toezicht. De inspectie kan een kwaliteitsonderzoek op een bepaald thema bij een zorginstelling uitvoeren, maar erachter komen dat het niet zozeer de instelling is die niet goed functioneert, maar dat de gemeente tekortschiet door bijvoorbeeld onvoldoende zorg in te kopen. De inspecties gaan er in eerste instantie vanuit dat de gemeenteraad ingrijpt in zo'n situatie. Het is in deze gevallen wel belangrijk om bepaalde afspraken te hebben tussen de inspecties en gemeenten. Ten behoeve van de samenwerking met gemeenten hebben de inspecties met de VNG een afsprakenkader opgesteld.¹⁶

In het afsprakenkader wordt gesteld dat de inspectie een brief kan sturen naar de gemeente met eventuele verbeterpunten, tezamen met het onderzoeksrapport van het kwaliteitsonderzoek dat verricht is. In de brief wordt het college verzocht de verbeterpunten te bespreken met de gemeenteraad. Daarnaast vraagt de inspectie om een inhoudelijke reactie van de gemeenteraad op het standpunt van het college op de voorgestelde verbeterpunten. De inspectie Jeugdzorg heeft aangegeven dat in het geval hier ook niet adequaat op wordt gereageerd, dat de inspectie in staat moet zijn hierover een signaal af te geven aan het verantwoordelijke ministerie. De bewindspersoon wie het aangaat heeft op grond van de Jeugdwet de bevoegdheid om in uiterste situatie door interbestuurlijk toezicht in te grijpen. De meest vergaande vorm daarvan is het instrument indeplaatsstelling.¹⁷

¹⁰ Inspectie jeugdzorg, (2014) 'Factsheet Landelijk Toezicht Jeugdwet', verkregen op: 10/10/2016, https://www.inspectiejeugdzorg.nl/documenten/Factsheet_Landelijk_Toezicht_Jeugdwet.pdf p.2

¹¹ <http://www.nji.nl/nl/Databank/326199-Databank-Richtlijnen>

¹² Kamerstukken II 2012/13 33648,3 p.227 (MvT)

¹³ VNG, (2014) 'Afsprakenkader voor gemeenten en rijksinspecties over landelijk toezicht jeugd' verkregen op: 2/10/2016,

<https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/nieuws/afsprakenkader-voor-gemeenten-en-rijksinspecties-over-landelijk-toezicht-jeugd>

¹⁴ Landelijk Toezicht Jeugd, (2015) 'Jaarbeeld 2015,' verkregen op: 2/10/2016,

https://www.jeugdinspecties.nl/documenten/doc_20163314225_610.pdf p.2

¹⁵ Inspectieloket jeugd,(z.d.) 'het Inspectieloket Jeugd' verkregen op: 2/10/2016, <http://www.inspectieloketjeugd.nl/>

¹⁶ <https://vng.nl/onderwerpenindex/jeugd/jeugdhulp/publicaties/afsprakenkader-voor-gemeenten-en-rijksinspecties-over-landelijk-toezicht>

¹⁷ Zie paragraaf hieronder.

2.3. Ministers

Een aantal ministers heeft een stelselverantwoordelijkheid voor het jeugdstelsel. Stelselverantwoordelijkheid is een de verantwoordelijkheid voor het systeem of het stelsel, maar niet voor concrete beslissingen.¹⁸

De minister van Volksgezondheid Welzijn en Sport (VWS) heeft een stelselverantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerde stelsel van jeugdhulp.¹⁹ Dit houdt in dat de minister de verantwoordelijkheid heeft om de actoren in het stelsel te stimuleren in de ontwikkeling van nieuw zorgbeleid en het zorgen voor kwaliteit. Ook faciliteert de minister zo nodig de verschillende actoren in het jeugdstelsel. De gemeenten worden onder andere via het gemeentefonds gefinancierd door de minister. Ook heeft de minister een regisserende rol door het wettelijk kader, bestuurlijk overleg met de actoren, de inspecties die onder zijn verantwoordelijkheid vallen en het monitoren van het stelsel.

De minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) heeft ook een stelselverantwoordelijkheid voor het jeugdstelsel.²⁰ De minister heeft een uitvoeringsverantwoordelijkheid wat betreft de uitvoering van de Raad van de Kinderbescherming, Halt en de justitiële jeugdinrichtingen. Dit zijn immers uitvoeringsorganisaties van Veiligheid en Justitie. Daarnaast heeft de minister een rol in het algemene functioneren van de jeugdstrafrechtketen. De minister houdt regie op de samenwerkingsrelatie tussen gemeenten, brancheorganisaties en de VNG.

Ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) hoort in dit rijtje. Deze heeft een stelselverantwoordelijkheid over het functioneren van het hele bestuurlijke stelsel van Nederland.²¹ Dit houdt bijvoorbeeld de bestuurlijke organisatie in die is vastgelegd in de Gemeentewet, de Provinciewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen. De minister van BZK monitort daardoor de gemeenten wat betreft bijvoorbeeld hun uitvoeringskracht. De minister van BZK heeft een coördinerende rol gekregen in de verschillende decentralisaties in het sociaal domein.

De ministers van VWS en VenJ kunnen op grond van de Jeugdwet een aanwijzing geven aan het college wanneer zij een ernstige tekortkoming vaststellen.²² Ook hebben zij de mogelijkheid tot de zogenaamde indeplaatsstelling. Dit is in tegenstelling tot het nabijheidsbeginsel van Commissie Oosting, dat stelt dat interbestuurlijk toezicht moet worden uitgevoerd door de naast hogere bestuurslaag. Er is bij de Jeugdwet gebruik gemaakt van de mogelijkheid om hierop een uitzondering te maken (art. 124b Gemeentewet), waardoor de vakministers structureel het generiek interbestuurlijk toezicht uitoefenen.

In de MvT van de Jeugdwet wordt benadrukt dat het corrigerend vermogen van de gemeenteraad een belangrijke rol heeft.²³ Wanneer de gemeenteraad adequaat optreedt, zodat de gemeente de onrechtmatige uitvoering corrigeert, hebben de ministers geen reden om in te grijpen.

2.4. Parlement

Het parlement controleert in hoeverre de ministers hun stelselverantwoordelijkheid waarmaken. Op rijksniveau worden onder andere gegevens verzameld (art. 7.4.1. Jeugdwet) om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel te kunnen beoordelen. Daarover wordt verantwoording afgelegd aan het parlement.²⁴

¹⁸ Munneke, S.A.J. 'Systeemverantwoordelijkheid' Gst.2014/54

¹⁹ *Kamerstukken II* 2015/16 34475, XVI nr.1, p.74 (jaarverslag)

²⁰ *Kamerstukken II* 2015/16 34475, VI nr.1, p.73 (jaarverslag)

²¹ *Kamerstukken II* 2015/16, 34475 VII, nr. 1, p. 18 (jaarverslag)

²² *Kamerstukken II* 2012/13 33648,3 p.26 (MvT)

²³ *Kamerstukken II* 2012/13 33648,3 p.26 (MvT)

²⁴ *Kamerstukken II* 2012/13 33648,3 p.85 (MvT)

Het parlement kan altijd vragen stellen over het functioneren van het stelsel. Ook kunnen ze vragen stellen over incidenten met betrekking tot de jeugdzorg. Het is de vraag of een incident een uiting is van een falend stelsel of dat het moet worden gezien als een los incident. In het geval van een los incident zou de discussie in eerste instantie plaats moeten vinden in de verantwoordelijke gemeente. Stelselverantwoordelijkheid strekt immers niet tot concrete beslissingen maar over het algemene functioneren van het stelsel. Toch kan een vraag van een parlamentslid door een bewindspersoon niet eenvoudig worden vermeden met de stelling dat hij of zij daar niet over gaat. Het is democratisch gezien van belang dat het parlement vragen kan stellen aan de bewindspersonen.

3. Decentralisatie en systeemverantwoordelijkheid; de oplossing voor alle problemen?

3.1. Ontschotting van de jeugdzorg; bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid belegd bij de gemeenten

De uitkomsten van de evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg en een analyse van de parlementaire werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg waren aanleiding voor de herziening van het stelsel. Uit deze onderzoeken en analyses bleek dat het stelsel een aantal tekortkomingen kende dat niet opgelost kon worden binnen het toen functionerende stelsel. Het ging, kort gezegd, om een te grote druk op specialistische zorg als gevolg van financiële prikkels, een tekortschietende samenwerking rond gezinnen en kinderen en onnodige medicalisering van afwijkend gedrag. Dit alles zou een kostenopdrijvend effect hebben.²⁵

Om deze onwenselijke effecten op te heffen, zijn gemeenten, zoals we in de vorige paragraaf ook hebben gezien, onder de nieuwe Jeugdwet verantwoordelijk geworden voor praktisch alle jeugdhulp. Deze decentralisatieoperatie zou de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden moeten creëren om het stelsel efficiënter en effectiever te maken. Op deze wijze zou het ultieme doel van deze wetgevingsoperatie, namelijk meer nadruk op preventie en de eigen kracht van jongeren en diens omgeving versterkt dient te worden, bereikt moeten worden.²⁶ Achterliggende gedachte is dat daardoor de kwaliteit van de jeugdhulp verbeterd wordt.

In de MvT wordt een aantal redenen opgesomd waarom de verantwoordelijkheid van de jeugdhulp bij één bestuurslaag belegd zou moeten worden.²⁷ Hoofdrede is dat decentralisatie moet leiden tot ontschotting, zowel op financieel als op bestuurlijk vlak. Dit zou weer moeten leiden tot een meer integrale aanpak omdat er geen sprake meer is van verschillende deelsectoren met verschillende financierings- en verantwoordingssystemen. Het zou daarom lonen om te kijken of maatwerk geleverd kan worden in plaats van jeugdigen door te verwijzen. Daarnaast wordt ook gesteld dat decentralisatie zou moeten leiden tot een verschuiving naar preventieve hulp en lichte ondersteuning omdat de gemeente zowel de verantwoordelijkheid krijgt voor zowel preventie en jeugdhulp als de uitvoering van de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Hoewel niet helder beargumenteerd, lijkt het kabinet ervan uit te gaan dat door preventief hulp aan te bieden, gemeenten kunnen bezuinigen op de kosten door te voorkomen dat kinderen later in een intensiever, en daarmee duurder, traject terecht komen.²⁸ Dit lijkt aan te sluiten bij het voorkomen van een te grote druk op specialistische hulp.

²⁵ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 2, 13-14

²⁶ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 2, 16-17.

²⁷ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 2-3

²⁸ Zie ook *Kamerstukken II*, 2012-2013 33 684, nr. 3, p. 2, 16-17.

3.2. De gemeente als optimale schaal voor de uitvoering van jeugdhulp

De volgende vraag die zich dan voordoet, is waarom de verantwoordelijkheid voor alle jeugdhulp bij gemeenten belegd zou moeten worden en niet bijvoorbeeld bij provincies of het Rijk. Het lijkt erop dat het kabinet ervan uit lijkt te gaan dat op deze wijze jeugdhulp beter aan kan sluiten bij problemen die zich concreet voordoen, waarbij hulp laagdrempelig, vroegtijdig en integraal aangeboden wordt. Dit sluit aan bij het adagium, ‘één gezin, één plan, één regisseur’.²⁹ Daarnaast wijst het kabinet op de mogelijkheden om op gemeentelijk niveau verbindingen te leggen tussen zorg, lokaal gezondheidsbeleid, onderwijs, werk en inkomen en sport en veiligheid en op de mogelijkheden om integraal beleid te ontwikkelen en maatwerk te bieden, afgestemd op de lokale situatie.³⁰ De argumenten die het kabinet geeft voor het decentraliseren van alle bevoegdheden naar de gemeenten, zijn niet altijd even helder geformuleerd. Zo is het bijvoorbeeld wel duidelijk waarom het overhevelen van taken naar één bestuurslaag zorgt voor meer integratie, maar blijft onduidelijk waarom het nu juist de gemeenten zijn die dit wel kunnen bieden en andere bestuurslagen niet.³¹ Sterker nog, de vraag is of de schaal van de bestuurslaag gekozen niet in sommige gevallen te klein is om ook sterk specialistische hulp te kunnen bieden.

3.4. Het rijk als optimale schaal voor toezicht op jeugdhulp

3.4.1. Interbestuurlijk toezicht

Zoals al gesteld, heeft de minister van VWS dan wel de minister van V&J de mogelijkheid om interbestuurlijk toezicht uit te oefenen op het functioneren van het college van B&W en de gemeenteraad. Hierbij is uitdrukkelijk gekozen voor het afwijken van de algemene regel in artikel 124 Gemeentewet dat de naast hogere bestuurslaag het toezicht uitoefent, wat in dit geval zou inhouden dat het toezicht door de commissaris van de Koning dan wel gedeputeerde staten zou worden uitgevoerd. Het argument dat hiervoor aangevoerd wordt door het kabinet, namelijk dat de provincies geen taak meer hebben binnen de jeugdzorg en dat daardoor ook hun deskundigheid vervalst, kan op zijn minst opvallend genoemd worden.³² Immers, dit geldt voor vele beleidsterreinen. Daarnaast gaat het nabijheidsbeginsel niet uit van de deskundigheid van de bestuurslaag die toezicht uitoefent maar van de onderlinge bestuurlijke verhoudingen.

Daarnaast moet nog gewezen worden op een specifieke aanwijzingsbevoegdheid die in eerste instantie was opgenomen in artikel 2.15 van de Jeugdwet, en in maart 2014 al van kracht was, maar die bij de invoering van de Jeugdwet weer is geschrapt.³³ Bij dezelfde invoering van de Jeugdwet op de bijlage bij de Gemeentewet geplaatst en is het algemene interbestuurlijke toezichtsregime zoals hierboven beschreven, gaan gelden. Deze bevoegdheid, naast de mogelijkheid van interbestuurlijk toezicht, bood de verantwoordelijke minister de mogelijkheid om het college van B&W een aanwijzing te geven als er ernstige tekortkomingen in de rechtmatigheid van de uitvoering van de wet vast hadden gesteld. Het college diende dan binnen een door de minister gestelde termijn over te gaan tot wetsconforme uitvoering.

De vraag is waarom de aanwijzingsbevoegdheid is geschrapt. In eerste instantie, zo volgt onder andere uit de Nota naar aanleiding van het verslag, was het de bedoeling dat beide bevoegdheden, de aanwijzing en de indeplaatsstelling, naast elkaar zouden bestaan, waarbij in eerste instantie de

²⁹ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 3.

³⁰ *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr.3, p. 3.

³¹ Zie in die zin ook *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 16, waarin wordt gesteld dat door de bevoegdheden en middelen over te dragen aan de gemeenten de taken en verantwoordelijkheden in handen komen te liggen van één bestuurslaag.

³² *Kamerstukken II*, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 26.

³³ Wet van 5 november 2014 tot het wijzigen van een aantal wetten met het oog op de inwerkingtreding van de Jeugdwet (invoeringswet Jeugdwet), *Stb.* 2014, 442. Na publicatie van de Jeugdwet in het Staatsblad in maart 2014 trad een aantal artikelen meteen in werking, waaronder artikel 2.15, in de MvT opgenomen onder artikel 2.12.

aanwijzing de voorkeur verdiende.³⁴ Uit de parlementaire stukken volgt echter niet duidelijk waarom alleen de indeplaatsstelling is blijven bestaan, anders dan dat dit is toegezegd door de staatssecretaris.³⁵

3.4.2. Toezicht door de inspectie

Zoals hierboven al is toegelicht, wordt het toezicht op de zorgaanbieders uitgevoerd door drie verschillende inspecties: de inspectie Jeugdzorg, de inspectie Veiligheid en Justitie en de inspectie Gezondheidszorg. Dit roept verschillende vragen op. Want waarom is er eigenlijk gekozen voor toezicht op landelijk niveau? In het verlengde daarvan kan de vraag gesteld worden welke invloed de gemeente dan heeft op het toezicht, nu zij financieel en bestuurlijk verantwoordelijk zijn. Tenslotte doet de vraag zich voor waarom er verschillende inspecties verantwoordelijk zijn voor het toezicht op de jeugdhulpaanbieders.

Toezicht op landelijk niveau

De eerste vraag die zich voordoet, is waarom toezicht op de aanbieders wordt gehouden door de landelijke inspecties, die vallen onder verantwoordelijkheid van het Rijk. Vanuit de decentralisatiegedachte zou het logisch zijn geweest om gemeenten het toezicht te laten uitvoeren, zoals ook in het kader van de WMO gebeurt. Uit de MvT blijkt dat hier verschillende factoren een rol hebben gespeeld. Zo is in de Bestuursafspraken 2011-2015 opgenomen dat het Rijk in ieder geval toezicht zal houden op de gesloten vormen van jeugdhulp, op het van staatswege ingrijpen en mogelijk op sommige vormen van gespecialiseerde jeugdhulp.³⁶ In de motie Dille is daarnaast verzocht dat het integraal toezicht door de inspectie gezondheidszorg en de inspectie Jeugdzorg bij alle vormen van jeugdzorg behouden zal blijven.

Rol van de gemeente

Nu alle toezicht belegd is op Rijksniveau, doet zich de vraag voor welke rol gemeenten spelen bij het toezicht op de aanbieders van jeugdzorg. Zij zijn immers verantwoordelijk voor de inkoop van deze zorg en hebben een jeugdhulpplicht tegenover jeugdigen die er zelf niet meer uitkomen. De rol van gemeenten bij het toezicht is echter redelijk beperkt. Zo kan het college van B&W zijn wensen kenbaar maken bij het opstellen van het jaarwerkprogramma van de inspectie Jeugdzorg. Daarnaast kunnen gemeenten overleggen met de inspectie over gericht onderzoek naar een specifieke aanbieder van jeugdzorg. De gemeenten kunnen de inspectie echter geen instructies geven (artikel 9.1. lid 4 Jeugdwet) en de inspectie hoeft enkel rekening te houden met de behoeften van gemeenten (artikel 9.1. lid 5 Jeugdwet). Opvallend is ook dat de inspecties alleen bevindingen hoeven uit te brengen aan degene bij wie het onderzoek is verricht en dat de ministers op de hoogte worden gehouden. Blijkbaar was de wetgever van mening dat niet expliciet wettelijk vastgelegd hoefde te worden dat de gemeenten, toch bestuurlijk en financieel verantwoordelijk, ook op de hoogte gehouden zouden worden.

Drie verschillende inspecties

Onder de nieuwe Jeugdwet zijn drie inspecties verantwoordelijk voor het houden van toezicht: de inspecties van Veiligheid en Justitie, Jeugdzorg en Gezondheidszorg. Onder de Wet op de Jeugdzorg waren ook meerdere inspecties verantwoordelijk voor het toezicht. Toch doet zich de vraag voor waarom er ook onder het nieuwe systeem nog meerdere inspecties verantwoordelijk zijn. Uit de parlementaire stukken volgt geen eenduidig antwoord. Zo antwoordt de staatssecretaris bijvoorbeeld in antwoord op vragen van PvdA-fractie waarom er niet een inspectie in het leven geroepen kan worden, dat de drie rijksinspecties als het ware als één inspectie optreden. Antwoord op de vraag

³⁴ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 684, nr.10, p. 10-11.

³⁵ Kamerstukken II, 2013-2014, 33 983, nr. 3, p. 16, onderdeel H.

³⁶ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr.3, p. 59-61.

waarom er geen sprake kan zijn van een inspectie, wordt echter niet gegeven. Wel lijkt, hoewel nergens expliciet vermeld, de expertise van de inspecties een rol te spelen.

3.4. Expliciete systeemverantwoordelijkheid van het Rijk

Het Rijk blijft systeemverantwoordelijk, zo volgt uit de MvT.³⁷ Wat dit precies inhoudt, wordt niet duidelijk uit de MvT. De nota naar aanleiding van het verslag biedt iets meer houvast.³⁸ Hieruit blijkt dat de systeemverantwoordelijke aanspreekbaar is op de maatschappelijke uitkomsten van de Jeugdwet. In dat kader dienen heldere wettelijke en financiële kaders geschapen te worden en noodzakelijke randvoorwaarden gecreëerd te worden. Hierbij wordt onder andere verwezen naar een vijfjaarlijkse evaluatie van de wet, landelijk toezicht via de Rijksinspecties en periodiek bestuurlijk overleg met de VNG en veldpartijen.

De vraag is waarom het kabinet expliciet stelt dat het Rijk systeem- of stelselverantwoordelijk blijft. De voorbeelden die aangedragen worden van de noodzakelijke randvoorwaarden worden vaak ook gerealiseerd zonder expliciete systeemverantwoordelijkheid. Zo vindt op meer gebieden toezicht via landelijke inspecties plaats, staat in de meeste wetten een vijfjaarlijkse evaluatietermijn en is de landelijke wetgever, tenzij uitdrukkelijk bij andere bestuurslagen belegd, al dan niet in het kader van autonome bevoegdheden, in alle gevallen verantwoordelijk voor de financiële en wettelijke kaders. In de literatuur wordt wel gesteld dat dit concept wordt gebruikt in die situaties waar bevoegdheden zijn gedecentraliseerd maar het Rijk toch nog een vinger in de pap wil houden, ondanks dat vanuit wetgevingsperspectief het Rijk alleen wetgevende bevoegdheden en de mogelijkheid van interbestuurlijk toezicht bezit.³⁹

Daar lijkt hier ook sprake van te zijn. Zo houdt het Rijk toezicht via een jaarlijkse monitoring op de resultaten en de uitgaven. De vraag die zich voordoet, is waarom het Rijk in deze situatie daar behoefte aan heeft. Het antwoord daarop lijkt ook teruggevonden te kunnen worden in de Nota naar aanleiding van het verslag. In deze nota, en dit komt ook wel in iets bedektere termen naar voren in de MvT, wordt gewezen op het feit dat gedurende de transitie de continuïteit van de zorg gewaarborgd moet blijven.⁴⁰ Om te zorgen dat gemeenten op tijd samenwerkingsverbanden zijn aangegaan om de inkoop van met name complexe jeugdzorg te garanderen en gemeenten op tijd beleid hebben opgesteld, wordt een trits aan ondersteuningsprogramma's, overlegstructuren en commissies opgericht.⁴¹

Mocht een gemeente toch niet tijdig jeugdhulp in kunnen kopen, dan volgt uit de nota naar aanleiding van de vragen dat het Rijk vanuit haar stelselverantwoordelijkheid gemeenten hier tijdig op aanspreekt en ondersteuning biedt. Mocht dit niet helpen, dan kan de verantwoordelijke minister overgaan tot interbestuurlijk toezicht.

4. Kwaliteitsbewaking

Met de decentralisatie van de zorgtaken zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor het jeugdbeleid. De verschillende actoren op lokaal niveau hebben taken om toe te zien op de kwaliteit van het beleid. Zo heeft de gemeenteraad een controlerende taak, en kan de rekenkamer hierbij helpen.

³⁷ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 5-6, 97-102.

³⁸ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr. 10, p. 9-10.

³⁹ S.A.J. Munneke, 'Maatwerk, gelijkheid, zeggenschap,' in: G.J. Vonk (red.), *Rechtstatelijke aspecten van de decentralisaties in het sociale domein*, Groningen: Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde 2016, p. 93-96. Zie ook Raad voor het openbaar bestuur, *De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor systemen*, november 2016. De Raad voor het openbaar bestuur pleit voor het gebruik van de term systeembesturing in plaats van systeemverantwoordelijkheid omdat dit beter weer zou geven dat het gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid dan om een hiërarchische relatie tussen Rijk en gemeenten.

⁴⁰ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr. 10, p. 9.

⁴¹ Kamerstukken II, 2012-2013, 33 684, nr. 3, p. 97-100.

Met de decentralisatie lijkt het rijk het jeugdzorgbeleid uit handen te geven. Toch zijn zowel het expliciet opnemen van de systeemverantwoordelijkheid als de plaats van de inspecties in het geheel signalen dat het rijk de verantwoordelijkheid niet overdraagt.

We hebben net gezien dat een rijkseindverantwoordelijkheid voor het systeem vanzelfsprekend is. Zo vanzelfsprekend dat het opvallend is dat deze verantwoordelijkheid opgenomen is in de wet. Het wordt in dat kader niet duidelijk waarom de aanwijzingsbevoegdheid uiteindelijk wel geschrapt is. Ook bijzonder is dat is afgeweken van de algemene regel in artikel 124 Gemeentewet dat de naast hogere bestuurslaag het toezicht uitoefent. Er is geen duidelijke onderbouwing van de keuze om de verantwoordelijkheid bij de ministers van V&J, VWS en BZK te leggen, al is dit gezien de politieke gevoeligheid wel te volgen.

De keuze voor decentralisatie en de keuze om taken aan de gemeente te geven wordt expliciet onderbouwd. Wat ingewikkelder is de rol van de inspecties in relatie tot de gemeente. Inspecties controleren de kwaliteit van de zorginstellingen. Dit doen zij aan de hand van zelf opgestelde kwaliteitseisen. Op het moment dat een instelling niet voldoet aan de door de inspectie opgestelde kwaliteitseisen, wordt deze informatie teruggekoppeld naar de minister, niet naar de gemeente. De gemeente wordt wel geconfronteerd met deze eisen van de inspectie, wanneer de zorginstelling bij de gemeente aanklopt voor financiële hulp om te kunnen voldoen aan de kwaliteitseisen van de inspectie. Uit de documenten blijkt niet hoe dit zich verhoudt tot de keuze om de zorg dicht bij de burger te organiseren. Een veronderstelling is dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen enerzijds de wens om de zorg dicht bij de burger te organiseren en anderzijds de wens om zorg te bieden die voldoet aan een minimaal, vastgesteld, niveau. Het huidige stelsel biedt de gemeenten de mogelijkheid, om binnen de kaders, eigen keuzes te maken. Het rijk draagt er via de rijksinspecties zorg voor dat de geboden zorg aan de door de inspectie opgestelde minimale vereisten voldoet.

Dus wie bepaalt wat het kwaliteitsniveau is en wie roept wie ter verantwoording als aan de hand van de opgestelde eisen de kwaliteit van de zorg ondermaats wordt beoordeeld? Ook al zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het jeugdzorgbeleid, wanneer we naar de verantwoordingsstructuren kijken met het oog op kwaliteitsbewaking, lijkt de rijksverantwoordelijkheid verder te gaan dan alleen de eindverantwoordelijkheid voor de jeugdzorg. De rijksinspecties stellen een normenkader op ter beoordeling van de zorginstellingen. Vervolgens beoordelen zij zorginstellingen aan de hand van deze eisen. Dit raakt de gemeenten direct. De gemeente lijkt wel iets meer dan een uitvoeringsorganisatie, maar de rol van de inspecties en het borgen van de verantwoordelijkheid van het rijk in de wetsteksten wijzen in ieder geval op papier op de verdergaande rol van het rijk bij het bepalen van de standaard. De voorlopige verklaring die voor de hand ligt is dat hoe gevoeliger het onderwerp, hoe groter de behoefte een rijksverantwoording. Zo zagen we bijvoorbeeld ook dat het integraal toezicht door een motie bij de rijksinspecties is gebleven.

